

博士論文要旨

ワシントン州のホーム・ルール
—形成期における検討—

立命館大学大学院政策科学研究科

政策科学専攻博士課程後期課程

マエダモエ

前田萌

本研究の目的は、1890年代から1920年代にかけて形成されたワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度の意義を明らかにすることにある。本研究では、ホーム・ルールを「地方自治法人に対して、州憲法又は州法による州の承認の下、地方的課題の処理について、一定の自治権を認め、その住民に対して憲章の制定を認めるもの」とする。ホーム・ルールは州により多様であるが、一般に次の2つの機能——地方的関心事に関して、個別的授權ではなく一般的授權により広範な行為権限をシティに与える機能(イニシアティブ)と、州立法府の干渉からシティの行為を保護する機能(イミュニティ)——の一方または両方の機能を有する。これに従って、ホーム・ルールは、イミュニティの機能を有する「インペリオ型」と、イニシアティブの機能のみを有する「レジスレイティブ型」にわけられる(以上、I)。

日本の先行研究は、ホーム・ルールを自治立法権と自治組織権の2つの観点から論じてきた。まず、自治立法権の自律性に関しては地方的事項についての保障の強さからイミュニティが注目されるが、日本法への参照可能性からはこれまでイニシアティブが重視されていた。そして、多くの先行研究はインペリオ型の分析が中心であり、イニシアティブが決定的な役割を果たすレジスレイティブ型に焦点を当てたものは見られない。次に、自治組織権に関しては、ホーム・ルールが、住民自身が地方自治法人を創設しその統治構造を決定することを可能にし、地方自治法人の存立を保障するものとして評価される反面、イミュニティと結びつくことで多様な背景を有する「異質者」を排除するものとして批判された。レジスレイティブ型はこうしたインペリオ型への批判に対する修正モデルとして広まった経緯がある。したがって、レジスレイティブ型は、これまでの日本における研究からみてもなお個別に検討すべき意義がある(以上、II)。

本研究は次の4点を論じることで、ワシントン州のホーム・ルール制度の意義を明らかにする。①19世紀における地方自治法人の「公法人化」の意味、②19世紀後半におけるホーム・ルール運動の背景、③ワシントン州におけるレジスレイティブ型ホーム・ルール採択の経緯、④州の創設からいくつかの要素が付着して1920年代末までに形成されていったワシントン州レジスレイティブ型ホーム・ルール制度の特徴である。

アメリカの地方自治法人は、19 世紀前半に「統治的目的」のために設立される、「州の政治的下部機関」である「公法人」と位置づけられた。その過程は、「公」「私」二重の性格の法理の展開と法人構成員の変遷からみて、シティ及びタウンの自治の性質が「私的」活動としての「財産所有者の自治」から「公的」活動としての「住民の自治」へ変化してきた過程と捉えられる。すなわち、植民地時代の「財産所有者の自治」は「同質者の秩序づくり」の原点であって、地方自治法人の「住民の自治」は「異質者」との交わりに対応する 1 つの契機であり、「公法人化」は地方自治法人内部の「異質者」の統合/統制の役割を州に委ねた現象であるといふことができる(以上、Ⅲ)。

19 世紀後半、鉄道建設を巡り社会経済的な混乱に陥った西部の地方自治法人では、州立法府の統制下で統治権限を行使すべきとするディロン・ルールにより、その権限は限定的なものと解釈された。ディロン・ルールが通説として確立する中で、2 つのタイプの地方自治法人——「異質者」が交わる都市自治体と「同質者」がまとまる郊外自治体——がそれぞれの事情から、州立法府の統制を緩和させ、地域の統治と管理のための政府構造を決定するための地方自治法人の裁量を認める制度を求めた。このことが、ホーム・ルール運動の背景にある(以上、Ⅳ)。

とりわけ鉄道会社の影響力が強く見られたワシントン州では、1889 年の州創設と同時にレジスレイティブ型ホーム・ルール制度を導入した。その対象としては、1880 年代に急激な「異質者」の人口が増加した、ノーザン・パシフィック鉄道のターミナルであるシアトルなど 3 つの「都市」が想定されていた(以上、Ⅴ)。

1920 年代のワシントン州において、ホーム・ルール制度の対象となる第 1 級シティの自治権の特徴は次の 5 点に整理できる。まず、州憲法により、①ディロン・ルールの例外としてのイニシアティブの機能が認められる。次に、制定法により、②地方自治法人の人口の偏在を反映し、身の丈に合った権限を付与する等級分類の下で、広範な権限が委任されると共に、③レジスレイティブ型ホーム・ルール制度を実質化する解釈原則が規定された。そして、州裁判所により、④州法を「自由に解釈」という解釈原則に基づき、地方自治法人に不利にならないよう、州法の先占及び抵触の有無について柔軟な判断がなされる。加えて、⑤州憲法上のポリス・パワーに基づく規制を認められやすい傾向にあった(以上、Ⅵ及びⅦ)。

本研究が明らかにした当時のワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度の意義は 2 点ある。第 1 に、この制度は、上記の仕組みでディロン・ルールの適用を例外的に緩和することで、イミュニティの機能なしに都市=第 1 級シティの実質的な自治の領域を確保しようとする。第 2 に、この制度は、多くの「異質者」を受け入れる「都市」が、個別具体的にかつ自治的に対応するための地方自治の手段と捉えられる。こうしてワシントン州では、ホーム・ルール制度において、都市におけるイニシアティブ機能を重視することに独自の意義を見出だした。換言すれば、ここで検討した時期に形成され、今日まで引き継がれるワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度は、州立法府の優越の下にありながらも、多様な背景を持つ「異質者」の流入による住民と公共サービスの膨張に対応することになった「都市」の自治の工夫であった(以上、Ⅷ)。

Abstract of Doctoral Dissertation

Home Rule of Washington State: Examination of the Formation Period

Doctoral Program in Policy Science

Graduate School of Policy Science

Ritsumeikan University

マエダモエ

MAEDA Moe

The aim of this study is to explain the Legislative Home Rule model in Washington State, which was formed in the period from 1890s to 1920s. Home rule is recognized to distinguish local self-government in the United States, it has at least one of the following two functions; in relation with local concern, to give cities a broad power to act by not special but general delegations (initiative) and to protect cities' action from interferences of state legislature (immunity). According to these functions, home rule is categorized as Imperio Home Rule model (hereafter, Imperio model) having immunity and Legislative Home Rule Model (hereafter, Legislative model) only having initiative. Although Japanese Researchers have focused on Imperio model, in respect to possibility of application to Japanese local government law, the Legislative model could be more compatible than Imperio one. In addition, while Imperio model have been severely criticized because of its exclusive nature, Legislative model is regarded as an amendment for the disadvantage. Therefore, this study is focused on the Legislative model.

This dissertation is structured on the following four issues. 1) How was the legal status of municipalities recognized as public corporations in the Nineteenth Century? 2) Why Home Rule Movement raised in late Nineteenth Century? 3) What process does Washington State provided legislative model in State Constitution? 4) What is the character of Washington Legislative Home Rule model (hereafter, Washington model in the period from 1890s to 1920s?

First issue is discussed by focusing on private/public distinction doctrine and the change of members who participated in municipal decision making. The author showed that members of municipal corporations, previously consisted of property owners, whereas new inhabitants became involved the

old residents could not be identified, thus municipal corporations self-government turned its nature from private activities by property owners to public activities for all inhabitants.

Second and third issues are discussed by focusing on the fact that drastic changes of local society caused railroad construction and, as a result, it led to strict control over municipal corporations by states. The author showed that an original subject of Home Rule, especially in Washington State, was not 'suburb' but 'cities' which were rapidly increased new immigrants through railroad development.

Fourth issue is examined through State Constitution and laws, and cases relating to Home Rule cities, that is, first class cities. The author showed the following points; First, Washington Home Rule Provisions were classification acts in proportion to population. Second, those provisions authorized big cities to exercise broad power of local control in their limits. Third, state courts rejected to implied preemption doctrine, sustained ordinances about local concern without express delegation and examined the substantial conflict between state law and local law with liberally construction rule. In addition, those courts tended to be affirmative to exercise broad municipal police power delegated in State Constitution.

In conclusion, the author suggests two points from Washington model. First, in spite of not having immunity, Washington model makes sure first class cities with the sphere of local self-government by reducing strict construction of Dillon's Rule. Second, the model is a local self-government means for big cities which inclusive to many different people. In other words, Washington model, which formed in 1890s-1920s then still now continues, is a result of self-government way for 'cities' to deal with the expanding residents from various backgrounds and providing various public services for them, while they are under state supremacy.